



RAPPORT

les commissions consultatives et les commissions d'enquête



13^e RAPPORT

LES COMMISSIONS CONSULTATIVES ET LES COMMISSIONS D'ENQUÊTE

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1979

Disponible gratuitement par la poste:

Commission de réforme du
droit du Canada
130, rue Albert, 7^e étage
Ottawa, Ontario K1A 0L6

ou

Suite 2180
Place du Canada
Montréal, Québec
H3B 2N2

Catalogue No. J31-31/1979
ISBN 0-662-50521-2

décembre 1979

L'honorable sénateur Jacques Flynn
c.p., c.r.
Ministre de la Justice
Ottawa, Canada

Monsieur le ministre,

Conformément aux dispositions de l'article 16 de la *Loi sur la Commission de réforme du droit*, nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport ainsi que les recommandations de la Commission résultant de ses recherches sur la *Loi sur les enquêtes*.

Veillez agréer, monsieur le ministre, l'assurance de notre très haute considération.



Francis C. Muldoon, c.r.
président



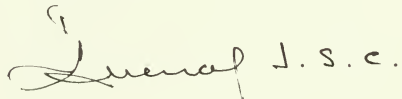
Jean-Louis Baudouin, c.r.
vice-président



Gérard V. La Forest, c.r.
commissaire




M. le juge Edward James Houston
commissaire



M. le juge Jacques Ducros
commissaire

RAPPORT
SUR
LES COMMISSIONS
CONSULTATIVES
ET
LES COMMISSIONS
D'ENQUÊTE



Digitized by the Internet Archive
in 2012 with funding from
University of Ottawa

La commission

Francis C. Muldoon, c.r., président
Jean-Louis Baudouin, c.r., vice-président
Gérard V. La Forest, c.r., commissaire
M. le juge Edward James Houston, commissaire
M. le juge Jacques Ducros, commissaire

Secrétaire

Jean Côté

Conseiller particulier

Philip W. Slayton, B.A., B.C.L., M.A.

Table des matières

I	INTRODUCTION	1
	Vue d'ensemble	1
	Les réformes	3
	Les commissions consultatives et les commissions d'enquête	5
	Un guide pour les commissaires	9
	Autres lois conférant des pouvoirs d'enquête	10
	Conclusion	11
II	LOI SUR LES COMMISSIONS CONSULTATIVES ET LES COMMISSIONS D'ENQUÊTE	13
	Un mot au sujet de la rédaction	13
	La Loi	15
III	COMMENTAIRES	33

I

Introduction

Vue d'ensemble

Les commissions d'enquête jouent un rôle important dans le gouvernement du Canada. Comme l'a déclaré le juge Schroeder dans l'arrêt *Re The Ontario Crime Commission*, [1962] O.R. 872, à la p. 888: «Au Royaume-Uni, au Canada et dans plusieurs de ses provinces comme dans d'autres parties du Commonwealth, les commissions royales d'enquête sont devenues, en quelque sorte, une partie intégrante des mécanismes ordinaires de gouvernement. . .»

Depuis 1867, il s'est tenu environ 400 enquêtes publiques sur des questions «touchant le bon gouvernement du Canada, ou la gestion de quelque partie des affaires publiques» (article 2 de la Loi actuelle). Il y a eu environ 1,500 enquêtes ministérielles sur «l'état et l'administration des affaires totales ou partielles de ce département (tout ministère ou département de la Fonction publique) . . . et sur la conduite, en ce qui a trait à ses fonctions officielles, de quiconque y est employé» (article 6). Certaines commissions d'enquête n'ont guère été utiles et leurs rapports sont, pour ainsi dire, passés inaperçus; d'autres ont fait la synthèse d'une question qui divisait l'opinion publique, mobilisé les manchettes et, en quelques rares occasions, provoqué des changements de politique ou de législation. Les commissions d'enquête canadiennes reflètent, dans

une certaine mesure, les préoccupations de notre histoire; ainsi en est-il de celles qui ont porté sur les rapports entre le gouvernement fédéral et les provinces, les services de santé, les tarifs ferroviaires, la télédiffusion, l'organisation du gouvernement, les impôts, le bilinguisme et le biculturalisme, l'usage non médical des drogues, et sur bien d'autres sujets. Les commissions ministérielles ont, de leur côté, mis à jour plusieurs incidents dramatiques et importants.

Il s'ensuit que la *Loi sur les enquêtes* est un texte législatif important qui mérite d'être attentivement étudié par quiconque se préoccupe de la qualité du gouvernement. Cette loi mérite tout particulièrement d'être étudiée si l'on considère que dernièrement, les commissions et le travail qu'elles effectuent ont fait l'objet de critiques nombreuses de la part de politiciens, de journalistes, de témoins qui ont comparu devant des commissions, voire de la part de commissaires et d'avocats-conseils. On a dit de certaines commissions qu'elles étaient partiales ou incompetentes, que leurs travaux affichaient un caractère par trop confidentiel, qu'elles étaient indifférentes aux libertés individuelles, démunies des pouvoirs nécessaires pour accomplir efficacement leur travail, trop puissantes et ainsi de suite. La Commission de réforme du droit, mue en partie par ces commentaires, a entrepris de passer en revue la loi et d'étudier l'institution des commissions d'enquête. Le fruit de cette étude a été la publication du document de travail 17, en 1977, qui exposait l'opinion provisoire de la Commission sur la question.

La préparation du document de travail a nécessité de nombreuses consultations avec les présidents et les avocats-conseils de quelques-unes des plus importantes commissions d'enquête, avec un comité nommé par le barreau canadien, composé d'avocats de plusieurs régions du Canada qui avaient eu l'expérience de ces commissions, et avec plusieurs autres personnes. Après la publication du document de travail, d'autres consultations ont eu lieu et la Commission a bénéficié de nombreux commentaires de la part de juristes et d'autres personnes. Deux membres de notre Commission ont également pu profiter des opinions de deux importantes commissions

d'enquête en Grande-Bretagne, qui ont confirmé un certain nombre de questions sur lesquelles le document de travail avait provisoirement pris position.

Les réactions au document de travail 17 ont été généralement favorables; par exemple, le rapport de la Commission Berger sur le pipe-line de la vallée du Mackenzie en a cité des parties en manifestant son approbation. Il n'est donc pas surprenant que nous n'ayons pas modifié de façon importante les opinions que la Commission a déjà exposées dans le document de travail. Au cours du présent rapport, la Commission n'entend pas justifier longuement ses prises de positions. L'analyse et les raisonnements justificatifs sont contenus dans le document de travail auquel pourront se référer ceux qui désirent consulter une étude plus approfondie. Nous avons tenté dans ce rapport de présenter nos recommandations de la façon la plus claire et la plus concise possible.

La plupart de ces recommandations sont contenues dans la proposition de Loi relative aux commissions consultatives et aux commissions d'enquête, qui figure dans le présent rapport. Bien que la Loi soit, dans sa forme, quelque peu différente du projet présenté dans le document de travail, elle en reproduit tout le fond. Le nouveau projet cherche à simplifier la forme et l'expression du texte législatif. Pour faciliter la référence, nous avons indiqué les articles correspondants du projet présenté dans le document de travail ainsi que ceux de la loi actuellement en vigueur.

Les réformes

La Commission estime que le projet de Loi relatif aux commissions consultatives et aux commissions d'enquête, apporte certaines réformes au droit actuellement énoncé dans la *Loi sur les enquêtes*. D'abord, le nouveau texte définit de façon plus précise les attributions des commissions. Ce résultat est atteint de plusieurs manières. Ainsi, il accorde des

pouvoirs différents aux commissions selon que leur fonction en soit une de consultation ou d'enquête, et, en plus, il précise les critères fondamentaux qui devraient régir l'admissibilité de la preuve.

Le projet de loi accorde une plus grande protection à tous ceux qui participent aux audiences des commissions. Même si, de façon générale, la distinction qui est faite entre les pouvoirs des commissions consultatives et ceux des commissions d'enquête contribue à cette protection, le projet contient en outre des dispositions spéciales à cet effet. Ainsi, les présidents et les avocats-conseils des commissions ainsi que les personnes qui comparaissent devant elles sont protégées contre les vexations qui résulteraient de poursuites en diffamation; et les garanties accordées aux témoins déposant devant un tribunal judiciaire sont étendues aux témoins qui déposent devant les commissions.

Le projet de loi contient aussi des dispositions qui ont pour but de favoriser la publicité des travaux et la participation des citoyens. Ainsi, il prévoit expressément le droit de la presse de faire des comptes rendus des audiences des commissions. S'il est vrai que les commissions peuvent exercer un droit discrétionnaire de tenir des séances à huis clos, l'exercice de cette discrétion est assujéti à des critères — protection de la vie privée, sécurité nationale, et autres — qui sont prévus expressément par la Loi. La participation se trouve par ailleurs encouragée du fait que les commissions ont le pouvoir d'ordonner le paiement des frais des intervenants. La publicité des travaux est assurée en outre par une disposition qui oblige la commission à rendre public son rapport dans les trente jours de sa présentation au gouverneur en conseil. Cependant, si des motifs suffisants justifient un retard, le gouverneur en conseil peut retarder la publication.

Certaines des dispositions cherchent à augmenter l'efficacité des commissions. Il en est ainsi de la disposition qui permet aux commissions d'établir des règles de procédure. Il en est de même de celles qui autorisent la Commission à demander un mandat d'arrestation. Cependant, afin de prévenir les abus du pouvoir de perquisition, un tel mandat ne

peut être émis que par les tribunaux ordinaires et non par les commissions elles-mêmes. C'est également dans un but d'efficacité que nous recommandons, comme nous l'expliquerons plus loin, la rédaction d'un manuel qui aurait pour but d'aider les commissaires dans l'exécution de leur fonction.

Enfin, il convient de signaler que la nouvelle Loi ne fait aucune mention du contrôle judiciaire de la procédure devant les commissions, bien que la question ait fait l'objet d'un examen attentif dans le document de travail. Cette question est, croyons-nous, plus générale et relève des principes mêmes du contrôle judiciaire. La Commission a déjà fait connaître son opinion provisoire sur cette question dans son document de travail 18 sur la Cour fédérale et elle se propose d'exposer ses recommandations définitives dans un rapport au Parlement portant sur cette question.

Les commissions consultatives et les commissions d'enquête

La recommandation du document de travail qui a suscité les divergences de vues les plus vives est celle qui proposait de scinder les commissions présentement régies par la Loi en commissions d'enquête et en commissions consultatives et de ne donner à chacune de ces catégories que les attributions propres à ses fonctions. La Commission a considéré les arguments de ceux qui s'opposent à cette distinction. Elle reste toutefois fermement convaincue qu'elle doit maintenir la position qu'elle avait provisoirement exprimée dans le document de travail.

Comme nous l'avons écrit dans le document de travail, il existe, à la réflexion, deux catégories générales de commissions d'enquête. Certaines d'entre elles ont une fonction consultative. Elles examinent une question de politique générale et recueillent des éléments d'information relatifs à cette question. D'autres font enquête au sens propre. Elles s'intéressent

principalement aux données factuelles d'un problème particulier, généralement relié au fonctionnement de l'État. Certes, il arrive souvent qu'une même commission conseille et fasse enquête à la fois. L'examen d'un écart de conduite au sein de l'administration publique conduit naturellement à l'étude de politiques susceptibles d'éviter le renouvellement d'écarts semblables. Inversement, l'étude des grandes questions d'une politique peut conduire à l'examen des abus ou des erreurs rendus possibles par cette politique ou par l'absence de celle-ci. Cependant, la plupart des commissions ont toutefois un objectif premier: soit celui de conseiller, soit celui d'enquêter.

De par leurs fonctions consultatives, les commissions d'enquête bénéficient de moyens privilégiés. Elles sont parfois en mesure d'accomplir ce que le Parlement ne pourrait accomplir. La sensibilité bien naturelle du Parlement aux préoccupations quotidiennes des Canadiens lui rend difficile l'examen de problèmes complexes ne présentant pas d'intérêt politique immédiat et dont la solution nécessite une grande expertise, beaucoup d'objectivité et un temps considérable. De plus, si démocratique que le Parlement puisse être, il n'en demeure pas moins que le Canada a besoin d'autres voies d'expression des opinions et d'autres moyens d'influencer les décisions politiques — c'est-à-dire de ce que l'on a appelé «les institutions de consultation». Quant au pouvoir exécutif, il possède certaines des caractéristiques du législatif; il lui faut également avoir accès aux solutions d'experts et être renseigné sur l'opinion publique. La fonction publique, par ailleurs, a été créée à l'image de ses dirigeants politiques. Elle est assujettie aux mêmes servitudes que ces derniers et elle n'a pas de commettants directs dans le public. Il est difficile et sans doute non souhaitable pour la fonction publique de recueillir et de transmettre de son propre chef les opinions du public.

Les commissions d'enquête, comme les commissions consultatives, apportent un complément aux institutions ordinaires du gouvernement en accomplissant des tâches que celles-ci rempliraient sans doute moins bien. Bien souvent, les commissions font enquête sur le gouvernement lui-même. Il est mani-

feste que la fonction publique ne pourrait raisonnablement se livrer à ce type d'enquête. Le Parlement et ses comités ne sont pas toujours des enquêteurs efficaces; leurs débats sont de nature partisane et contradictoire, astreints à la discipline de parti, dominés par un calendrier rigoureux et ils portent sur une multiplicité de questions, sans peut-être bénéficier d'un accès facile aux avis pertinents des spécialistes. On ne saurait non plus confier cette tâche aux tribunaux. En effet, ils statuent sur des faits allégués à partir d'enquêtes faites par d'autres organes et seulement lorsque le droit positif s'applique. Quant à la police, enfin, notre conception du système politique et de la société limite la portée légitime de ses enquêtes.

La fonction devrait commander la forme. Le projet de loi que nous proposons reflète la distinction entre les commissions consultatives et les commissions d'enquête. Il impose au gouverneur en conseil de choisir entre les deux catégories et, présumément, de justifier son choix. Il adapte les attributions d'une commission et les droits des personnes mises en cause par ses activités à la nature de la tâche qu'effectue la commission.

On devrait considérer une commission d'enquête comme une institution d'exception, susceptible d'entraver sérieusement les droits des citoyens. Le pouvoir de contraindre les particuliers à rendre témoignage sous serment devant un organisme constitué par l'exécutif mais ne relevant de personne, ne doit pas être conféré à la légèreté. Il importe de prévoir dans le régime des commissions une procédure d'enquête qui comporte le moins possible de risques pour les individus ou les collectivités qui peuvent être touchés par leurs activités. Plusieurs genres d'enquêtes n'exigent pas de pouvoirs étendus, comme par exemple, le pouvoir d'émettre des assignations ou de punir pour outrage. Il s'agit des enquêtes effectuées par ce que nous appelons des commissions consultatives; c'est à ce type de commissions qu'est consacrée une partie de notre projet de loi sur les commissions consultatives et les commissions d'enquête. Par ailleurs, il ne fait aucun doute que bien des enquêtes ne peuvent être convenablement exécutées que si les commissions qui en sont chargées

possèdent des pouvoirs étendus. La partie de notre projet de loi qui traite des commissions d'enquête accorde de tels pouvoirs mais, en même temps, elle s'efforce de donner aux personnes visées par de telles enquêtes de sérieuses garanties.

Les personnes favorables au maintien du système actuel qui ne prévoit qu'une seule catégorie de commission, qu'elle ait pour fonction d'enquêter ou de consulter, soulèvent un certain nombre d'arguments. Elles affirment d'abord que les abus de pouvoir de la part des commissions sont fort rares. La Commission de réforme du droit considère que cet argument est insuffisant. Un pouvoir qui n'est pas nécessaire et qui est susceptible d'abus ne devrait pas être accordé. On prétend par ailleurs que le gouvernement ne tiendrait aucun compte de la distinction et qu'il ne créerait que des commissions d'enquête, indépendamment des exigences du mandat de chacune. Cependant, si un gouvernement décidait de porter une pareille atteinte à l'intention manifeste du Parlement, cela deviendrait une question politique. L'opposition pourrait alors contester qu'une commission s'adresse véritablement à une question «importante pour le bien public» comme l'exige le projet de loi et qu'elle est, de par sa nature, une commission d'enquête. On allègue par ailleurs que la proposition ne serait pas efficace parce que les gens s'abstiendraient de témoigner spontanément devant une commission. Cet argument est contraire au fait que les commissions dont les fonctions sont principalement consultatives ont rarement recours à la contrainte. En fait, tous ces arguments contredisent l'expérience britannique. En Angleterre, la plupart des commissions d'enquête et de consultation n'ont aucun pouvoir formel. Certains membres de la Commission ont discuté avec les commissaires et le personnel de deux commissions royales d'enquête britanniques dont les mandats étaient très généraux: l'une avait trait au système de justice criminelle, l'autre examinait la prestation des services juridiques. Ni l'une ni l'autre n'avait le pouvoir de contraindre les témoignages et ni l'une ni l'autre n'estimait ces pouvoirs nécessaires ou même souhaitables.

Bien que cette position soit acceptable en théorie et du point de vue de l'expérience pratique, on peut se demander ce

qu'il faudrait faire si une commission consultative se trouvait incapable de remplir convenablement ses fonctions sans pouvoirs additionnels? Nous avons décidé de prévenir cette objection. Dans ces circonstances, une commission pourrait demander au gouverneur en conseil de lui conférer les pouvoirs dont elle a besoin. Notre projet de loi prévoit que le Cabinet pourra accorder ces pouvoirs additionnels si la Commission démontre qu'elle en a besoin. Cette décision soulèverait aussi une question politique. L'opposition pourrait la contester. En démocratie, c'est là la réaction normale à l'octroi contestable de pouvoirs qui contraignent le citoyen à révéler des renseignements à un organisme gouvernemental.

Un guide pour les commissaires

La Commission de réforme du droit a, à maintes reprises, souligné que la réforme du droit ne s'effectue pas toujours par l'adoption des textes législatifs. On peut aussi réformer le droit, par exemple, en améliorant l'application de la Loi. La proposition suivante appartient à cette catégorie de réforme.

La personne qui se voit soudainement nommée commissaire a rarement une expérience préalable des commissions d'enquête ou de quoi que ce soit qui s'en rapproche. Même des avocats et des juges, rompus à la pratique du droit, peuvent être très peu au courant des nombreux problèmes administratifs et juridiques liés au travail des commissions consultatives et des commissions d'enquête. Sans doute une loi claire et complète est-elle nécessaire, mais elle ne suffit pas à assurer le bon fonctionnement d'une commission; il faut en outre un «guide» ou un «manuel» pour aider les responsables de cette commission. Le document de travail 17 donne une certaine idée de ce qu'un tel guide devrait contenir. Il devrait à la fois exposer le droit en la matière et offrir des conseils d'ordre administratif.

Lors de nos consultations, d'anciens commissaires et avocats de commissions ont souligné l'importance de cette recommandation. Les commissions royales britanniques dont nous avons déjà parlé ont également abondé en ce sens. Les directives générales qui existent dans ce pays ont fait leurs preuves et pourtant on estime qu'il serait souhaitable d'avoir des directives encore plus complètes.

Autres lois conférant des pouvoirs d'enquête

On compte environ cinquante lois qui confèrent des pouvoirs d'enquête et renvoient à la *Loi sur les enquêtes* et plus de quarante autres qui confèrent divers pouvoirs d'enquête sans renvoyer à la *Loi sur les enquêtes*. Les annexes C et D du document de travail énumèrent ces lois. Il faudra évidemment modifier en conséquence les lois qui renvoient à la *Loi sur les enquêtes*. Cependant nous estimons que ces lois devraient éventuellement être révisées par les personnes responsables de leur application. Comme nous l'avons dit dans le document de travail, nous nous opposons en principe à l'octroi de pouvoirs par voie de renvoi, si cet octroi a pour effet soit de conférer des pouvoirs inappropriés, soit de rendre plus difficile la connaissance entière de ces pouvoirs. Il est souhaitable que ces pouvoirs soient définis de façon à correspondre aux besoins d'une charge ou d'une situation donnée; il est peu vraisemblable qu'on arrive à ce résultat en se référant à un ensemble de pouvoirs conférés à une autre fin. De plus, lorsqu'on attribue des pouvoirs de cette façon, il est parfois difficile, particulièrement pour le public, de saisir précisément la portée de ces pouvoirs. En définitive, nous préfererions que soient supprimés de la législation les renvois à la *Loi sur les enquêtes* ou à la loi qui lui succéderait et que les lois concernées énoncent explicitement les pouvoirs et la structure appropriés à leur contexte particulier.

Conclusion

Par conséquent, nous recommandons:

1. *l'adoption d'une nouvelle loi sur les commissions consultatives et les commissions d'enquête telle que proposée au présent rapport;*

Cette Loi a pour but

- de définir plus exactement les attributions des commissions
 - d'accorder une plus grande protection aux intervenants
 - d'assurer une publicité plus complète et de favoriser la participation du public
 - d'augmenter l'efficacité des commissions.
2. *la rédaction d'un manuel à l'intention des commissaires énonçant les principes directeurs concernant l'administration, le droit ou toute autre matière pertinente;*
 3. *un examen critique des dispositions des autres lois qui confèrent des pouvoirs d'enquête de façon à ne pas accorder de pouvoirs superflus; les renvois automatiques aux attributions prévues par la Loi sur les enquêtes ou par le texte que nous proposons à sa place devraient être évités.*

II

Loi sur les commissions consultatives et les commissions d'enquête

Un mot au sujet de la rédaction

Depuis sa création, la Commission a toujours été très consciente des difficultés que pose l'expression de la loi. En particulier, dans un pays bilingue comme le Canada, il est important que les lois fédérales soient exprimées dans une forme qui convienne aux deux langues et aux deux systèmes de droit. C'est pour cette raison que la Commission apporte un soin particulier à rédiger les textes législatifs qu'elle propose dans une forme qui satisfasse les besoins des deux communautés linguistiques du Canada.

Nous avons tenté de rédiger le présent projet selon un plan simple. C'est ainsi que le projet va du général au particulier, qu'il édicte d'abord les dispositions applicables aux deux catégories de commissions et ensuite les dispositions particulières qui ne s'appliquent qu'à une des catégories, qu'il utilise un style direct et concis et qu'il élimine tous les renvois superflus. De plus, ni la version française, ni la version anglaise, n'est une copie servile de l'autre. Chaque version tente plutôt d'exprimer le fond des dispositions conformément au génie propre à la langue dans laquelle elle est rédigée.

Enfin, le texte législatif proposé est précédé d'une table des matières et suivi d'un index. Bien que cette forme ne fasse

pas l'objet d'une recommandation proprement dite, nous croyons que cette façon de présenter les lois pourrait se révéler utile à ceux qui consultent souvent les recueils de lois; et sûrement l'être à ceux qui ne les consultent qu'à l'occasion. Cette forme de présentation mérite d'être étudiée, particulièrement en ce qui regarde les lois complexes. Nous croyons qu'une table des matières et un index, dans le style de ceux qui sont présentés dans ce rapport, seraient utiles.

Loi sur les commissions consultatives et les commissions d'enquête

S O M M A I R E

Articles

CONSTITUTION DES COMMISSIONS	1-2
Constitution	1
Mandat et nomination	2
DISPOSITIONS D'APPLICATION GÉNÉRALE	3-14
Procédure et fonctionnement	3
Ressources	4
Audiences	5
Représentation	6
Frais	7
Immunité	8-9
Preuve	10-11
Comptes rendus	12
Rapport d'une commission	13-14
COMMISSION CONSULTATIVE	15-16
Obligation	15
Pouvoirs	16
COMMISSION D'ENQUÊTE	17-25
Pouvoirs, convocation et assignation	17
Avance de frais	18
Commission rogatoire	19

Accès aux établissements et aux documents	20
Mandat de perquisition	21
Possession, garde et disposition d'un objet	22-23
Droit du témoin	24
Infractions et peines	25
COMMISSION ÉTRANGÈRE	26
Organisme étranger	26
ABROGATION	27
Abrogation	27

CONSTITUTION DES COMMISSIONS

1. Le gouverneur en conseil peut constituer

Commission
consultative

a) une commission consultative pour le conseiller sur toute question relative à l'administration des affaires publiques;

Commission
d'enquête

b) une commission d'enquête pour enquêter sur toute question qu'il juge importante pour le bien public.

Mandat
et
nomination

2. Le gouverneur en conseil fixe le mandat d'une commission, en nomme les commissaires et désigne le président.

DISPOSITIONS D'APPLICATION GÉNÉRALE

Procédure et
fonctionnement

3. Une commission établit et publie ses règles de procédure et de fonctionnement.

Ressources

4. Pour l'exécution de son mandat, une commission peut retenir les services d'avocats-conseils ou d'autres experts-conseils, engager du personnel de soutien et se doter d'installations matérielles.

Audiences
publiques

5. Les audiences d'une commission sont publiques, sauf si la commission juge que des considérations, notamment la sécurité publique, le

caractère privé de renseignements personnels ou financiers ou le droit de chacun à un procès juste, priment l'intérêt du public à la publicité de l'audience.

Représentation
par avocat

6. Une personne comparaissant devant une commission a le droit de se faire représenter par avocat.

Frais

7. Une commission, lorsqu'elle le juge souhaitable, assume en tout ou en partie les frais engagés ou les pertes subies par une personne pour lui communiquer des renseignements ou des opinions.

Immunité
des commissaires
et avocats

8. Les commissaires et les avocats-conseils d'une commission bénéficient de l'immunité contre toute poursuite en diffamation à raison d'actes accomplis dans l'exécution de leurs fonctions.

Immunité
du témoin

9. Le témoin assermenté qui comparaît devant une commission bénéficie de l'immunité contre toute poursuite en diffamation s'il agit sans malice.

Preuve
admissible

10. (1) Toute preuve pertinente est admissible devant une commission, sauf exceptions prévues par la présente loi.

Preuve
pertinente

(2) Est pertinente la preuve qui tend raisonnablement à démontrer l'existence d'un fait relatif au mandat de la commission.

Preuve
exclue

(3) Une preuve peut toutefois être exclue lorsque le danger de créer un préjudice indu, d'obscurcir le débat ou de provoquer des pertes de temps, l'emporte substantiellement sur sa valeur probante.

Plainte

11. (1) Une personne qui estime qu'un témoignage rendu devant une commission peut lui porter préjudice est entendue sur sa plainte.

Interrogation
de témoins

(2) La commission peut autoriser le plaignant à interroger des témoins lui-même ou par l'intermédiaire de son avocat.

Comptes
rendus

12. (1) Les audiences d'une commission peuvent faire l'objet de comptes rendus.

Diffusion
restreinte
ou interdite

(2) Une commission peut interdire ou restreindre la diffusion de comptes rendus si elle juge que des considérations, notamment la sécurité publique, le caractère privé de renseignements personnels ou financiers ou le droit de chacun à un procès juste, priment l'intérêt du public à la diffusion des comptes rendus des audiences.

Rapport
d'une
commission

13. Une commission fait rapport au gouverneur en conseil et, sauf instruction du gouverneur en conseil à l'effet contraire, elle le publie dans les trente jours de son dépôt.

Inconduite
d'une
personne

14. (1) Une commission ne fait rapport sur l'inconduite d'une personne que si elle lui en a donné un préavis suffisant et lui a fourni l'occasion de se disculper.

(2) La commission peut fournir à cette personne l'occasion de produire des témoins.

COMMISSION CONSULTATIVE

Obligation

15. Une commission consultative entend toute personne justifiant devant

elle d'un intérêt suffisant relatif à la question visée par son mandat.

Attribution
des pouvoirs
d'une
commission
d'enquête

16. (1) Le gouverneur en conseil peut, à la demande d'une commission consultative et s'il le juge nécessaire à l'exécution du mandat de cette commission, lui conférer tout ou partie des pouvoirs d'une commission d'enquête aux conditions qui lui semblent convenables.

Privilèges
et protection
d'une personne

(2) Les privilèges et la protection dont jouit une personne qui comparait devant une commission d'enquête s'appliquent intégralement à une commission consultative à laquelle le gouverneur en conseil a conféré certains des pouvoirs d'une commission d'enquête.

COMMISSION D'ENQUÊTE

Pouvoirs

17. (1) Une commission d'enquête peut, au moyen d'une convocation ou d'une assignation, appeler une personne à comparaître sous serment pour témoigner ou pour produire une chose ou un document pertinent à son mandat.

Forme de la
convocation
et de
l'assignation

(2) La convocation ou l'assignation est établie selon le formulaire à l'Annexe et porte la signature du président ou d'un commissaire désigné par la commission.

Exécutoires
au Canada

(3) La convocation et l'assignation sont exécutoires partout au Canada.

Avance
de frais

18. Une personne a droit, dès le moment où elle est appelée à compa-

raître, à une avance des frais de déplacement jugés raisonnables par la commission.

Commission
rogatoire

19. (1) Exceptionnellement, une commission d'enquête peut charger une personne d'agir en qualité de commission rogatoire aux fins de recueillir un témoignage et de lui en faire rapport.

Assermentation

(2) Cette personne est au préalable assermentée à cette fin par un juge de paix.

Accès aux
établissements
publics et
aux documents

20. Dans le cadre de son mandat une commission d'enquête a accès aux établissements publics et aux documents qui s'y trouvent.

Mandat de
perquisition

21. (1) Un juge d'une cour supérieure de juridiction criminelle peut délivrer à un agent de la paix un mandat de perquisition, à la demande d'une commission d'enquête, s'il estime raisonnable de croire qu'une chose susceptible de servir à l'enquête se trouve au lieu visé par la demande de la commission.

Interprétation

(2) Dans la présente loi, les mots «juge d'une cour supérieure de juridiction criminelle» et «agent de la paix» s'entendent au sens que leur donne le *Code criminel*.

Forme du
mandat

(3) Le mandat de perquisition est établi selon le formulaire à l'Annexe.

Possession
et remise
d'une chose

22. L'agent de la paix chargé de la perquisition peut prendre possession de toute chose pertinente au mandat de la commission, et il la remet ensuite à la commission.

Garde
d'une chose

23. (1) La commission d'enquête peut garder, pendant trois mois, toute chose que lui a remise l'agent de la paix, à moins qu'un juge d'une cour supérieure de juridiction criminelle ne modifie ce délai à la demande de la commission ou de tout intéressé.

Disposition
d'une chose

(2) À la fin de la période de garde, la commission rend la chose à qui de droit.

Droit
du témoin

24. Quiconque témoigne devant une commission d'enquête bénéficie du droit au secret et des restrictions à l'utilisation ultérieure de la preuve dans la même mesure que s'il témoignait devant une cour de justice.

Infractions

25. (1) Constituent des infractions:

- a) le défaut injustifié de comparaître suite à une assignation,
- b) le refus de prêter serment,
- c) le refus de répondre à une question pertinente,
- d) le refus de produire une pièce ou un document,
- e) le refus d'exécuter un ordre de la commission interdisant ou restreignant la diffusion de comptes rendus,
- f) l'entrave au déroulement d'une audience.

Peines

(2) Quiconque commet une de ces infractions est passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende maximale de mille dollars, d'emprisonnement pour une durée maximale de six mois, ou de ces deux peines à la fois.

COMMISSION ÉTRANGÈRE

Attribution
à un
organisme
étranger

26. Le gouverneur en conseil peut attribuer à un organisme consultatif ou d'enquête constitué dans un État étranger tout ou partie des pouvoirs conférés à une commission par la présente loi.

ABROGATION

Abrogation

27. La *Loi sur les enquêtes* est abrogée.

Annexe

Formulaire A (Article 17)

.....
(Nom de la commission)

CONVOCA T I O N

M
(nom)

.....
(n^o, rue)

.....
(ville, province)

.....
(code postal)

Vous êtes par la présente convoqué à une audience de la Commission précitée afin de rendre témoignage relativement aux questions pertinentes au mandat de la commission et de produire les documents et choses suivants:

.....
.....
Veuillez vous présenter au lieu et moment indiqués plus bas et par la suite jusqu'à la conclusion de l'audience ou tant que la Commission le jugera nécessaire.

.....
(date)

19

.....
(heure)

.....
(lieu)

.....
(n^o, rue)

.....
(ville, province)

Fait à
(ville)

le 19.....
(date)

Au nom de la Commission,

.....
(signature)

Formulaire B
(Article 17)

.....
(Nom de la commission)

A S S I G N A T I O N

M
(nom)

.....
(n^o, rue)

.....
(ville, province)

.....
(code postal)

Vous êtes par la présente assigné à comparaître devant la Commission précitée afin de rendre témoignage relativement aux questions pertinentes au mandat de la commission et de produire les documents et choses suivants: .

.....
.....
Veuillez vous présenter au lieu et moment indiqués plus bas et par la suite jusqu'à la conclusion de l'audience ou tant que la Commission le jugera nécessaire.

..... 19
(date)

.....
(heure)

.....
(lieu)

.....
(n^o, rue)

.....
(ville, province)

Sauf motif légitime, le défaut de comparaître et de rendre témoignage ou de produire les documents ou pièces indiqués ci-dessus, au lieu et moment indiqués, rend passible de poursuites pénales et d'emprisonnement ou d'amende.

Fait à
(ville)

le 19....
(date)

Au nom de la Commission,

.....
(signature)

Formulaire C
(Article 21)

.....
(Nom de la commission)

M A N D A T D E P E R Q U I S I T I O N

Aux agents de la paix de
(circonscription territoriale)

ATTENDU qu'il appert de la déposition sous serment

de de en date
(nom du témoin) (adresse du témoin)

du , qu'il existe des motifs
(date de la déposition)

raisonnables de croire que

(description des choses à rechercher et de l'enquête pour les fins de laquelle la
perquisition doit être faite)

se trouvent dans à
(décrire le lieu) (adresse)

ci-après appelé le lieu.

À ces causes, la présente a pour objet de vous requérir d'entrer
dans le lieu, entre
(heures indiquées par le juge)

et d'y rechercher ces objets et de les remettre à la commission.

DONNÉ SOUS MON SEING À
(ville)

le 19....
(date)

Le juge de
(désignation de la juridiction)

.....
(signature)

Loi sur les commissions consultatives et les commissions d'enquête

I N D E X

Abrogation 27

Audiences

- comptes rendus 12
- publiques 5
- restrictions 5, 12(2)

Avocats

- avocats-conseils 4
- immunités 8
- représentation par 6

Commission

- constitution 1
- consultative 15-16
- d'enquête 17-25
- étrangère 26

Commission consultative

- audiences 5, 12
- avocats-conseils 4, 8
- commissaires 2, 8
- constitution 1 a)
- experts-conseils 4
- fonctionnement 3
- frais de comparution 7

immunité des commissaires et avocats 8
immunité des témoins 9
inconduite d'une personne 14
installations matérielles 4
mandat 2, 4, 10(2), 15, 16
objet de la commission 1 a)
obligation 15
personnel de soutien 4
plainte 11
pouvoirs 15, 16
président 2
preuve 10
privilèges et protection d'une personne 16(2)
procédure 3
publicité 5, 12, 13
rapport 13, 14
représentation par avocat 6
ressources humaines et matérielles 4
témoins 9, 11(2), 14

Commission d'enquête

accès aux établissements publics et documents 20
assignation 17(2) et (3), 25(1)
audiences 5, 12
avocats-conseils 4, 8
commissaires 2, 8
commission rogatoire 19
constitution 1 b)
convocation 17(2) et (3)
droit du témoin 24
experts-conseils 4
fonctionnement 3
frais de comparution 7, 18
garde et disposition d'une chose 23
immunité des commissaires et avocats 8
immunité des témoins 9
inconduite d'une personne 14
infractions 25(1)
installations matérielles 4
mandat de perquisition 21, 22
objet de la commission 1 b)
peines 25(2)
personnel de soutien 4
plainte 11
pouvoirs 17(1)
président 2

preuve 10, 24
procédure 3
publicité 5, 12, 13
rapport 13, 14
représentation par avocat 6
ressources humaines et matérielles 4
témoins 9, 11(2), 14, 24

Commission étrangère 26

Commission rogatoire

assermentation 19(2)
constitution 19(1)
rapport 19(1)

Comparution

assignation 17
convocation 17
exécution de l'assignation
et de la convocation 17(3)
formulaire d'assignation 17(2), Annexe «B»
formulaire de convocation 17(2), Annexe «A»
frais 7, 18
infractions et peines 25
privilèges et protection d'une personne 16
représentation par avocat 6
signature des formulaires
d'assignation et de convocation 17

Experts-conseils

avocats-conseils 4
autres experts-conseils 4

Fonctionnement

règles 3

Gouverneur en conseil

attribution à une commission consultative
des pouvoirs d'une commission d'enquête 16

attribution de pouvoirs à un organisme étranger 26
conseil d'une commission consultative 1 a)
constitution des commissions 1
enquête d'une commission d'enquête 1 b)
interdiction de publier un rapport 12(2)
mandat d'une commission, nomination des membres et
désignation du président 2
rapport d'une commission 13

Infractions 25(1)

Peines 25(2)

Perquisition

but du mandat 21(1)
demande de mandat 21
formulaire de mandat 21(3), Annexe «C»
garde et disposition d'une chose 23
juge compétent à délivrer un mandat 21
pouvoirs et devoirs de l'agent de la paix 22

Preuve

accès aux établissements
publics et documents 20
admissible 10(1)
exclue 10(3)
interrogation de témoins
suite à une plainte 11(2)
mandat de perquisition 21
pertinente 10(2)
plainte d'un témoin 11(1)
restrictions à l'utilisation ultérieure 24
témoin se disculpant d'inconduite 14

Procédure

règles 3

Publicité

audiences publiques 5
audiences à huis clos 5

comptes rendus des audiences 12
infractions et peines 25
interdiction ou restriction
des comptes rendus 12(2)
rapport 13
restrictions au rapport 12, 14

Ressources

avocats-conseils 4
autres experts-conseils 4
installations matérielles 4
personnel de soutien 4

Témoins

comparution 17
droit au secret 24
frais 7, 18
immunité 9
inconduite 14
infractions et peines 25
plainte 11
privilèges et protection d'une personne 16
représentation par avocat 6

III

Commentaires

Article 1: (Document de travail*, articles 2 et 6; *Loi sur les enquêtes*[†], articles 2 et 6)

CONSTITUTION DES COMMISSIONS

1. Le Gouverneur en conseil peut constituer

Commission
consultative

a) une commission consultative pour le conseiller sur toute question relative à l'administration des affaires publiques;

Commission
d'enquête

b) une commission d'enquête pour enquêter sur toute question qu'il juge importante pour le bien public.

L'alinéa a) de cet article permet au Cabinet (gouverneur en conseil) de constituer une commission consultative sur

*Fait référence au document de travail 17 de la Commission de réforme du droit publié en 1977 et intitulé *Les commissions d'enquête*.

[†]Fait référence à la *Loi sur les enquêtes*, S.R.C. 1970, c. 1-13.

n'importe quel sujet (l'expression «toute question relative à l'administration des affaires publiques» couvre à peu près tous les sujets). Ce degré de souplesse est nécessaire à la constitution de commissions purement consultatives. Il est impossible de prévoir même en terme très généraux des catégories qui engloberaient l'objet des commissions consultatives.

L'alinéa *b*) qui traite de la constitution des commissions d'enquête exige du Cabinet qu'il juge la question devant faire l'objet d'une enquête «importante pour le bien public» avant de constituer une commission dotée de pouvoirs étendus. Ce qui constitue une «question . . . importante pour le bien public» est une question politique qui relève du Cabinet seul. La formule «importante pour le bien public» est beaucoup plus exigeante que la phrase «expedient to cause inquiry to be made» que l'on trouve à l'article 2 du *Public Inquiries Act*, 1971 de l'Ontario, S.O. 1971, c. 49, supp. et à l'article 2 du *Public Inquiries Act* de l'Alberta, R.S.A. 1970, c. 296. Selon la formule proposée, l'importance de la question est laissée au «jugement» du Cabinet.

Puisque la nouvelle Loi permet de choisir entre la commission consultative et la commission d'enquête, il ne sera pas nécessaire de conférer à toutes les commissions des pouvoirs étendus, que ces pouvoirs soient nécessaires ou non.

Article 2: (Document de travail, articles 3 et 7; Loi sur les enquêtes, article 3 — Nouveau en partie)

Mandat
et
nomination

2. Le gouverneur en conseil fixe le mandat d'une commission, en nomme les commissaires et désigne le président.

Cet article prévoit que le Cabinet définit le mandat d'une commission (qu'elle soit une commission consultative ou une commission d'enquête), en nomme les commissaires et désigne l'un d'entre eux président.

En ce qui regarde les commissions d'enquête, il est important que le mandat soit très précis et aussi restreint que

possible compte tenu des circonstances. Il est contraire aux principes qui sous-tendent notre système de gouvernement et notre système juridique de permettre des enquêtes de portée plus étendue qu'il n'est nécessaire.

L'article ne détermine ni le nombre ni les qualités requises des commissaires d'une commission d'enquête. Il est souhaitable à cet égard d'avoir une certaine souplesse. De façon générale toutefois, diverses raisons militent en faveur de la nomination de juges aux postes de commissaires. Les juges connaissent bien le processus testimonial et sont conscients de la nécessité de protéger les témoins. Le public respecte les juges et reconnaît leur objectivité. Ce respect risque cependant d'être diminué par de trop nombreuses nominations de juges à des commissions ou par des nominations inappropriées. Le Cabinet, lorsqu'il considère la nomination d'un juge à une commission d'enquête, devrait tenir compte du danger d'impliquer un représentant du pouvoir judiciaire dans ce qui fait l'objet ou pourrait faire l'objet de controverses partisans. Nous estimons que cette décision ne peut être régie par des considérations abstraites et doit être laissée au Cabinet qui devrait peser les avantages et les inconvénients de la nomination de juges aux commissions, à la lumière des considérations présentées ci-haut.

Article 3: (Document de travail: article 15; Loi sur les enquêtes, aucun — Nouveau)

DISPOSITIONS D'APPLICATION GÉNÉRALE

Procédure

et

fonctionnement

3. Une commission établit et publie ses règles de procédure et de fonctionnement.

Cet article oblige simplement une commission, quelle qu'en soit la sorte, d'établir des règles de procédure. De telles règles contribuent à l'efficacité des travaux et leur publication aide le public dans ses rapports avec une commission.

Article 4: (Document de travail, article 16; Loi sur les enquêtes, paragraphe 11(1))

Ressources

4. Pour l'exécution de son mandat, une commission peut retenir les services d'avocats-conseils ou d'autres experts-conseils, engager du personnel de soutien et se doter d'installations matérielles.

Cet article prévoit la nomination du personnel des commissions et la fourniture de ses installations matérielles. Il exprime le principe important selon lequel la nomination du personnel relève exclusivement des attributions de la Commission.

Article 5: (Document de travail, article 19; Loi sur les enquêtes, aucun — Nouveau)

Audiences
publiques

5. Les audiences d'une commission sont publiques, sauf si la commission juge que des considérations, notamment la sécurité publique, le caractère privé de renseignements personnels ou financiers ou le droit de chacun à un procès juste, priment l'intérêt du public à la publicité de l'audience.

Une des fonctions importantes des commissions consultatives est de prendre le pouls de l'opinion publique et d'en rendre compte de façon cohérente au gouvernement ou parfois de stimuler une plus grande prise de conscience à l'égard d'une question particulière. Les commissions d'enquête sont souvent constituées pour rassurer le public sur certaines questions. Manifestement, comme question de principe, les commissions d'enquête devraient agir au grand jour et c'est ce qu'édicte ce nouvel article.

Il arrive parfois, cependant, qu'une commission doive agir à huis clos. L'article précise les circonstances pouvant exiger que les audiences se tiennent à huis clos: lorsque «des con-

sidérations, notamment la sécurité publique, le caractère privé de renseignements personnels ou financiers ou le droit de chacun à un procès juste, priment l'intérêt du public à la publicité de l'audience». Ce libellé reconnaît expressément l'intérêt du public à des audiences publiques et décrit les critères que devrait appliquer une commission pour décider si elle doit entendre la preuve ou une partie de la preuve à huis clos.

Article 6: (Document de travail, article 18; Loi sur les enquêtes, article 12 — Nouveau en partie)

Représentation
par avocat

6. Une personne comparaissant
devant une commission a le droit de se
faire représenter par avocat.

Il est souhaitable qu'une nouvelle loi exprime formellement le principe selon lequel «une personne comparaissant devant une commission a le droit de se faire représenter par avocat». Ce droit fondamental, qu'édicte ce nouvel article, s'applique autant aux commissions consultatives qu'aux commissions d'enquête.

Article 7: (Document de travail, paragraphes 4(2) et 8(6); Loi sur les enquêtes, aucun — Nouveau)

Frais

7. Une commission, lorsqu'elle le
juge souhaitable, assume en tout ou en
partie les frais engagés ou les pertes
subies par une personne pour lui com-
muniquer des renseignements ou des
opinions.

L'actuelle *Loi sur les enquêtes* prévoit seulement qu'en ce qui regarde les enquêtes concernant les départements, «des frais de route raisonnables sont payés à toute personne assignée, lors de la signification du bref d'assignation, de la mise en demeure ou sommation». Rien ne permet de payer des honoraires au témoin et encore moins les dépenses d'avocat, en tout ou en partie, ou toute autre dépense, par exemple les frais de recherche, engagée par une personne «pour . . .

communiquer des renseignements ou des opinions (à la commission)». Il arrive également qu'une personne qui intervient devant une commission subisse un manque à gagner ou d'autres pertes qui dépassent ce à quoi elle pourrait normalement s'attendre.

Il est important, particulièrement en ce qui regarde les commissions consultatives, que l'on facilite l'expression des opinions. Il peut arriver dans certains cas qu'une intervention soit rendue possible et sa qualité améliorée par la rémunération partielle ou totale des intervenants. La commission déciderait, à sa discrétion, des critères de remboursement. L'article 7 autorise de tels remboursements.

En ce qui regarde les commissions d'enquête, il pourra se produire des cas où la commission voudrait payer certaines des dépenses d'un témoin — par exemple, les frais d'avocat. Ainsi, une commission pourrait souhaiter le faire lorsque quelqu'un se présente devant elle pour réfuter des témoignages faux et irresponsables faits à son endroit par un autre témoin.

Article 8: (Document de travail, article 17; Loi sur les enquêtes, aucun — Nouveau)

Immunité des
commissaires
et avocats

8. Les commissaires et les avocats-conseils d'une commission bénéficient de l'immunité contre toute poursuite en diffamation à raison d'actes accomplis dans l'exécution de leurs fonctions.

Cet article prévoit que «les commissaires et les avocats-conseils d'une commission bénéficient de l'immunité contre toute poursuite en diffamation à raison d'actes accomplis dans l'exécution de leurs fonctions». L'article a pour but d'accorder aux commissaires et aux avocats-conseils la même immunité que possède un juge d'une cour supérieure, c'est-à-dire qu'aucune action n'est recevable à l'encontre de paroles prononcées dans le cours ordinaire des audiences. Le privilège est absolu, pourvu que les paroles aient trait aux questions traitées au cours des audiences. Une telle protection est manifestement

souhaitable: le travail d'une commission, qu'elle soit une commission consultative ou une commission d'enquête, ne devrait pas être entravé par la crainte de poursuites civiles abusives.

Article 9: (Document de travail, article 17; Loi sur les enquêtes, aucun — Nouveau)

Immunité
du témoin

9. Le témoin assermenté qui comparaît devant une commission bénéficie de l'immunité contre toute poursuite en diffamation s'il agit sans malice.

Cet article a pour but de conférer aux témoins qui témoignent sous serment devant une commission, une immunité semblable à celle dont jouissent les témoins dans les procédures judiciaires sauf que l'on précise que cette protection ne s'applique pas aux déclarations faites avec malice. La protection donnée au témoin est donc moindre que celle qui est accordée aux commissaires et aux avocats-conseils. Ceci permet aux victimes de la diffamation d'avoir un recours contre le diffamateur. Il est à signaler que l'article 11 permet à ceux qui ont subi un préjudice du fait d'un témoignage devant la commission d'être entendus par la commission.

Article 10: (Document de travail, aucun — Nouveau; Loi sur les enquêtes: aucun — Nouveau)

Preuve
admissible

10. (1) Toute preuve pertinente est admissible devant une commission, sauf exceptions prévues par la présente loi.

Preuve
pertinente

(2) Est pertinente la preuve qui tend raisonnablement à démontrer l'existence d'un fait relatif au mandat de la commission.

Preuve
exclue

(3) Une preuve peut toutefois être exclue lorsque le danger de créer un préjudice indu, d'obscurcir le débat ou de provoquer des pertes de temps, l'emporte substantiellement sur sa valeur probante.

L'actuelle *Loi sur les enquêtes* ne contient aucune disposition quant à la recevabilité de la preuve. Les commissions ne sont pas tenues de se conformer aux règles judiciaires de la preuve. Toutefois, en pratique, les commissaires qui sont juristes auront naturellement tendance à avoir recours à leur expérience de ces règles de preuve pour décider de la pertinence des preuves; de leur force persuasive, et ainsi de suite.

L'essentiel, quant aux commissions consultatives et aux commissions d'enquête, peut se réduire aux règles générales concernant la pertinence et l'exclusion contenues aux articles 4 et 5 du Code de la preuve proposées par le rapport de la Commission sur la preuve. Ce rapport commentait que «un système rationnel d'enquête doit reposer sur le postulat voulant qu'une information de nature à aider le tribunal à trancher le litige doit être admissible» et définissait la «pertinence» comme suit: «la pertinence consiste dans la relation entre un élément de preuve et la proposition qu'on cherche à établir». L'article 10 incorpore donc au projet de Loi sur les commissions consultatives et les commissions d'enquête, avec les modifications appropriées, les articles 4 et 5 du Code de la preuve. L'article 87 du Code aurait automatiquement appliqué ces articles à de telles commissions. Sous réserve de ce qui est dit au paragraphe suivant, il n'y a aucune raison d'incorporer les autres règles de preuve. Bien entendu, les avocats et les juges qui sont commissaires continueront d'avoir recours à leur expérience dans l'application de ces règles. Pour le profane, les règles établissent les critères fondamentaux d'admissibilité de la preuve.

La situation actuelle a cependant des lacunes. En effet, le droit de refuser de témoigner dans un procès ne s'applique pas automatiquement aux témoignages faits sous serment devant les commissions. L'article 24 de notre projet traite de cette question. Cet article prévoit que les privilèges normalement accordés à un témoin dans un procès s'appliquent également à une personne qui dépose devant une commission d'enquête. Il n'est pas nécessaire (sauf dans la situation décrite à l'article 16) d'étendre cette protection à ceux qui comparaissent devant une commission consultative, étant donné que les

commissions consultatives ne se préoccupent pas d'enquêter sur les écarts de conduite et parce qu'en vertu de notre projet ces commissions n'ont pas le pouvoir d'émettre des assignations ni celui de condamner pour outrage.

Article 11: (Document de travail, article 13; Loi sur les enquêtes, aucun — Nouveau)

Plainte

11. (1) Une personne qui estime qu'un témoignage rendu devant une commission peut lui porter préjudice est entendue sur sa plainte.

Interrogation
de témoins

(2) La commission peut autoriser le plaignant à interroger des témoins lui-même ou par l'intermédiaire de son avocat.

Cet article est nouveau. Il permet à une personne de se plaindre à la commission de tout témoignage qu'elle estime lui porter préjudice. La commission est obligée de l'entendre. La question de savoir si cette personne ou son avocat peut interroger des témoins est laissée à la discrétion de la commission. Cette discrétion devrait s'exercer en tenant compte de l'importance du préjudice causé et du besoin de procéder avec célérité aux travaux de la commission.

L'article est nécessaire pour protéger une personne qui est l'objet de fausses allégations de la part d'un témoin comparissant devant une commission. L'équité exige que cette personne ait un droit de réponse. Il peut arriver qu'il soit nécessaire de lui permettre, à elle ou à son avocat, d'interroger les témoins.

Article 12: (Document de travail, article 19; Loi sur les enquêtes, aucun — Nouveau)

Comptes
rendus

12. (1) Les audiences d'une commission peuvent faire l'objet de comptes rendus.

Diffusion
restreinte
ou interdite

(2) Une commission peut interdire ou restreindre la diffusion de comptes rendus si elle juge que des considérations, notamment la sécurité publique, le caractère privé de renseignements personnels ou financiers ou le droit de chacun à un procès juste, priment l'intérêt du public à la diffusion des comptes rendus des audiences.

Cet article, également nouveau, consacre le principe que la presse peut librement publier des comptes rendus des audiences d'une commission tout en permettant à une commission d'interdire ou de limiter de tels comptes rendus dans certaines circonstances.

Un des buts importants des commissions consultatives est souvent de recueillir et d'exprimer l'opinion publique sur une question. Les commissions d'enquête ont souvent pour but de rassurer le public. Il s'ensuit que la publicité qui entoure les commissions devrait être complète. Dans l'arrêt *Re The Ontario Crime Commission*, le juge Schroeder a fait le commentaire suivant à propos du crime organisé: «l'enquête et la publicité sont toutes deux des armes puissantes pour y faire échec, comme aux autres maux caractéristiques de la société moderne». Le paragraphe 12(2) donne aux commissions le pouvoir discrétionnaire d'interdire ou de restreindre la diffusion de comptes rendus et propose certaines directives quant à l'exercice de cette discrétion.

Article 13: (Document de travail, article 21; Loi sur les enquêtes, aucun — Nouveau)

Rapport
d'une
commission

13. Une commission fait rapport au gouverneur en conseil et, sauf instructions du gouverneur en conseil à l'effet contraire, elle le publie dans les trente jours de son dépôt.

Cet article est nouveau. Pour protéger leur autonomie, les commissions devraient pouvoir publier elles-mêmes leur rapport, sauf dans des circonstances extraordinaires où le

gouverneur en conseil pourrait interdire la publication. La valeur d'une commission réside dans son indépendance et cette indépendance est importante et mise en valeur dans la mesure où la commission a le droit de publier.

Article 14: (Document de travail, article 20; Loi sur les enquêtes, article 13 — Nouveau en partie)

Inconduite
d'une
personne

14. (1) Une commission ne fait rapport sur l'inconduite d'une personne que si elle lui en a donné un préavis suffisant et lui a fourni l'occasion de se disculper.

Témoins

(2) La Commission peut fournir à cette personne l'occasion de produire des témoins.

Les commissions consultatives et les commissions d'enquête peuvent, toutes deux, faire rapport sur l'inconduite d'une personne. Cependant, les principes sur lesquels reposent notre système de droit ainsi que la justice la plus élémentaire exigent que l'on donne à cette personne un préavis suffisant et l'occasion de se disculper. En règle générale, cela pourra signifier qu'une personne qui a déjà été témoin pourra être entendue de nouveau par la commission. Le paragraphe 14(1) du projet de loi sur les commissions consultatives et les commissions d'enquête, une version modifiée de l'article 13 de l'actuelle *Loi sur les enquêtes*, prévoit cette éventualité.

Le paragraphe 14(2) donne à la commission le pouvoir discrétionnaire de permettre à une personne dont on allègue l'inconduite de produire des témoins. Il pourrait arriver que cette personne ne puisse réfuter pleinement les allégations d'inconduite qu'en présentant des témoins devant la commission.

Article 15: (Document de travail, paragraphe 4(1); Loi sur les enquêtes, aucun — Nouveau

COMMISSION CONSULTATIVE

Obligation

15. Une commission consultative entend toute personne justifiant devant elle d'un intérêt suffisant relatif à la question visée par son mandat.

Cet article a pour but de favoriser l'expression complète de tous les points de vue pertinents devant une commission consultative. L'article oblige la commission à entendre toute personne qui a justifié devant elle d'un intérêt suffisant quant à une question visée par le mandat de la commission. Une commission refusera sans doute d'entendre des témoignages insignifiants ou absolument sans rapport avec la question à l'étude; l'expression «intérêt suffisant» sera donc interprétée largement. On doit se rappeler qu'une des fonctions importantes d'une commission consultative est de se mettre à l'écoute de l'opinion publique et d'en informer le gouverneur en conseil. L'article 7, dans les dispositions d'application générale de notre projet, permet à une commission de décider à sa discrétion de rembourser les frais, en tout ou en partie, et les pertes subies par une personne qui témoigne devant la commission.

Article 16: (Document de travail, article 5; Loi sur les enquêtes, aucun — Nouveau)

Attribution des pouvoirs d'une commission d'enquête

16. (1) Le gouverneur en conseil peut, à la demande d'une commission consultative et s'il le juge nécessaire à l'exécution du mandat de cette commission, lui conférer tout ou partie des pouvoirs d'une commission d'enquête aux conditions qui lui semblent convenables.

Privilèges et protection d'une personne

(2) Les privilèges et la protection dont jouit une personne qui comparaît devant une commission d'enquête s'appliquent intégralement à une commission consultative à laquelle le

gouverneur en conseil a conféré certains des pouvoirs d'une commission d'enquête.

Le paragraphe 16(1) permet au gouverneur en conseil, à la demande d'une commission consultative, de lui conférer tous les pouvoirs d'une commission d'enquête ou partie de ceux-ci, aux conditions qui lui semblent nécessaires à l'exécution de son mandat. Cette disposition reconnaît qu'à l'occasion, il puisse arriver qu'une commission consultative, à mesure que son travail se développe et se précise, découvre qu'elle a besoin de pouvoirs plus étendus. Une décision politique — que l'on peut présumément justifier — devient donc nécessaire pour octroyer des pouvoirs plus étendus.

Si l'on accorde des pouvoirs supplémentaires, le paragraphe 16(2) prévoit que «les privilèges et la protection dont jouit une personne qui comparaît devant une commission d'enquête s'appliquent intégralement». Les pouvoirs d'une commission d'enquête et la protection qu'on accorde à ses témoins sont indivisibles.

Article 17: (Document de travail, paragraphes 8(1), 8(2), 8(3), 8(4); *Loi sur les enquêtes*, paragraphe 8(1))

COMMISSION D'ENQUÊTE

Pouvoirs

17. (1) Une commission d'enquête peut, au moyen d'une convocation ou d'une assignation, appeler une personne à comparaître sous serment pour témoigner ou pour produire une chose ou un document pertinent à son mandat.

Forme de la convocation et de l'assignation

(2) La convocation ou l'assignation est établie selon le formulaire à l'Annexe et porte la signature du président ou d'un commissaire désigné par la commission.

Exécutoire
au Canada.

(3) La convocation et l'assignation
sont exécutoires partout au Canada.

Pour fonctionner de façon efficace, une commission d'enquête doit avoir le pouvoir de convoquer une personne ou de l'assigner pour témoigner sous serment ou pour produire un document ou une preuve matérielle pertinents; la convocation et l'assignation sont exécutoires partout au Canada. L'annexe de notre projet présente les formulaires de convocation et d'assignation. L'article 17 reproduit en forme modifiée les dispositions du paragraphe 8(1) de la Loi actuelle.

Article 18: (Document de travail, paragraphe 8(5); Loi sur les enquêtes, paragraphe 8(2))

Avance
de frais

18. Une personne a droit, dès le moment où elle est appelée à comparaître, à une avance des frais de déplacement jugés raisonnables par la commission.

Cet article exige que l'on paie à une personne convoquée ou assignée «les frais de déplacement jugés raisonnables par la commission». Le paiement est fait au moment de l'assignation ou de la convocation.

Article 19: (Document de travail, article 9; Loi sur les enquêtes, article 9)

Commission
rogatoire

19. (1) Exceptionnellement, une commission d'enquête peut charger une personne d'agir en qualité de commission rogatoire aux fins de recueillir un témoignage et de lui en faire rapport.

Assermentation

(2) Cette personne est au préalable assermentée à cette fin par un juge de paix.

Il peut arriver qu'il soit souhaitable pour une commission d'enquête de procéder par voie de commission rogatoire. Par exemple, il serait déraisonnable pour certains témoins de franchir de grandes distances pour assister aux audiences de la commission ou encore pour la commission de se déplacer pour aller retrouver les témoins. La solution qui s'impose est celle des commissions rogatoires.

Cet article ne confère pas à cette personne tous les pouvoirs d'une commission d'enquête, comme, par exemple, ceux d'émettre des convocations et des assignations.

Le paragraphe 19(2) exige l'assermentation par un juge de paix d'une personne autorisée à agir en qualité de commission rogatoire.

Article 20: (Document de travail, article 11; Loi sur les enquêtes, article 7)

Accès aux
établissements
publics et
aux documents

20. Dans le cadre de son mandat une commission d'enquête a accès aux établissements publics et aux documents qui s'y trouvent.

L'article 20 donne à une commission d'enquête «dans le cadre de son mandat . . . accès aux établissements publics et aux documents qui s'y trouvent . . .» L'article 7 de l'actuelle *Loi sur les enquêtes* confère un pouvoir semblable.

Article 21: (Document de travail, paragraphes 12(1), 12(5); Loi sur les enquêtes, aucun — Nouveau)

Mandat de
perquisition

21. (1) Un juge d'une cour supérieure de juridiction criminelle peut délivrer à un agent de la paix un mandat de perquisition, à la demande d'une commission d'enquête, s'il estime raisonnable de croire qu'une chose susceptible de servir à l'enquête se trouve au lieu visé par la demande de la commission.

Interprétation

(2) Dans la présente loi, les mots «juge d'une cour supérieure de juridiction criminelle» et «agent de la paix» s'entendent au sens que leur donne le *Code criminel*.

Forme du
mandat

(3) Le mandat de perquisition est établi selon le formulaire à l'Annexe.

Cet article permet à une commission d'enquête, dans certaines circonstances, d'avoir recours à un mandat de perquisition. Le mandat est décerné par le juge d'une cour supérieure de juridiction criminelle à un agent de la paix, à la demande d'une commission d'enquête; le juge doit estimer «raisonnable de croire qu'une chose susceptible de servir à l'enquête se trouve au lieu visé. . .». Les mandats de perquisition sont préparés en utilisant le formulaire présenté dans l'Annexe.

Article 22: (Document de travail, paragraphe 12(2); Loi sur les enquêtes, aucun — Nouveau)

Possession
et remise
d'une chose

22. L'agent de la paix chargé de la perquisition peut prendre possession de toute chose pertinente au mandat de la commission, et il la remet ensuite à la commission.

Cet article est la suite logique de l'article précédent et n'appelle aucun commentaire.

Article 23: (Document de travail, paragraphes 12(3), 12(4); Loi sur les enquêtes, aucun — Nouveau)

Garde d'une
chose

23. (1) La Commission d'enquête peut garder, pendant trois mois, toute chose que lui a remise l'agent de la paix, à moins qu'un juge d'une cour supérieure de juridiction criminelle ne modifie ce délai à la demande de la commission ou de tout intéressé.

Disposition

(2) À la fin de la période de garde, la commission rend la chose à qui de droit.

Cet article prévoit la garde de toute chose remise à la commission en vertu de l'article 22. La commission peut garder cette chose pendant trois mois «à moins qu'un juge d'une cour supérieure de juridiction criminelle ne modifie ce délai à la demande de la commission ou de tout intéressé». À la fin de la période de garde, la commission doit rendre la chose à qui de droit. Rien n'empêche la remise avant l'expiration de la période.

Article 24: (Document de travail, paragraphe 14(2); Loi sur les enquêtes, aucun — Nouveau)

Droit
du témoin

24. Quiconque témoigne devant une commission d'enquête bénéficie du droit au secret et des restrictions à l'utilisation ultérieure de la preuve dans la même mesure que s'il témoignait devant une cour de justice.

Cet article vient compléter, en ce qui regarde les commissions d'enquête, la disposition générale relative à la preuve de l'article 10 du projet. Il accorde une protection supplémentaire rendue nécessaire lorsque le comportement d'une personne fait l'objet d'enquête.

Ces privilèges sont nécessaires. En effet, ils ont pour fondement des considérations relevant de la politique publique qui dépassent largement le cadre de la procédure judiciaire. Si les secrets d'État, les rapports entre époux et les secrets du commerce sont exempts de divulgation devant les tribunaux, il est logique d'étendre l'exemption aux audiences des commissions d'enquête. La Commission de réforme du droit a déjà fait valoir son point de vue sur cette question dans son projet de Code de la preuve. Si ce Code était adopté, les privilèges qu'il reconnaît s'appliqueraient de plein droit aux commissions d'enquête, en vertu de l'article 87 du Code.

Article 25: (Document de travail, article 10; Loi sur les enquêtes, article 10 — Nouveau en partie)

Infractions

25. (1) Constituent des infractions

- a) le défaut injustifié de comparaître suite à une assignation,
- b) le refus de prêter serment,
- c) le refus de répondre à une question pertinente,
- d) le refus de produire une pièce ou un document,
- e) le refus d'exécuter un ordre de la commission interdisant ou restreignant la diffusion de comptes rendus,
- f) l'entrave au déroulement d'une audience.

Peines

(2) Quiconque commet une de ces infractions est passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende maximale de mille dollars, d'emprisonnement pour une durée maximale de six mois, ou de ces deux peines à la fois.

L'article 25 crée les infractions à la loi. Il se fonde en bonne part sur l'article 10 de l'actuelle *Loi sur les enquêtes*. Les alinéas e) et f) sont nouveaux; on doit pouvoir punir une personne qui refuse de se conformer à une ordonnance interdisant de publier des comptes rendus ou en restreignant la publication, ou encore qui trouble les audiences. Autre changement, une peine d'incarcération est prévue en plus de l'amende.

L'article ne confère pas à la commission elle-même le pouvoir d'imposer une peine pour outrage. On doit plutôt procéder par voie de dénonciation devant les tribunaux ordinaires. Il est souhaitable dans l'intérêt des libertés publiques, de maintenir la procédure ordinaire.

Article 26: (Document de travail, article 22; Loi sur les enquêtes, article 14 — Nouveau en partie)

COMMISSION ÉTRANGÈRE

Attribution
à un
organisme
étranger

26. Le gouverneur en conseil peut attribuer à un organisme consultatif ou d'enquête constitué dans un État étranger tout ou partie des pouvoirs conférés à une commission par la présente loi.

L'article porte sur les organismes consultatifs ou d'enquête constitués à l'étranger et permet au gouverneur en conseil d'accorder à ces organismes les pouvoirs qu'attribue le projet de loi aux commissions. L'article 26 reprend l'article 14 de l'actuelle *Loi sur les enquêtes*; cet article a été ajouté en 1934 comme mesure de réciprocité internationale. La disposition vise les commissions étrangères et non les commissions «internationales» comme le fait l'actuelle Loi; c'est bien à ce type de commissions que s'adresse en fait la disposition présentement en vigueur.

Article 27: (Document de travail: aucun — Nouveau; Loi sur les enquêtes: aucun — Nouveau)

ABROGATION

Abrogation

27. La *Loi sur les enquêtes* est abrogée.

L'article 27 n'appelle pas de commentaire.

